

TECSISTECATL



Revista electrónica de ciencias sociales

Número Internacional Normalizado de
Publicaciones Seriadas ISSN: 1886-8452
Número 1, enero 2007

REGIONES LOCALES EN EL PROCESO GLOBALIZADOR, EL CASO DE LA REGIÓN SURESTE DE MÉXICO

Elías Gaona Rivera (saile2519@yahoo.com.mx)
Eduardo Rodríguez Juárez
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Resumen

México es una tierra de grandes contrastes entre la región sur y norte del país, en la primera predominan condiciones de pobreza y pobreza extrema, escasos servicios, infraestructura, ingresos y escolaridad, así como tasas superiores de mortalidad infantil y desnutrición. Las asimetrías se deben a su heterogeneidad de su estructura socio económica. Por otro lado, algunas zonas del sureste de México se encuentran inmersas en el proceso de la globalización económica a través de economías de enclave derivadas del petróleo y del turismo, no obstante, en la región sureste predomina el atraso.

Palabras clave: desequilibrios, globalización, región, integración.

Citación: Gaona Rivera, E. y Rodríguez Juárez, E. (2007): "Regiones locales en el proceso globalizador, el caso de la región sureste de México". *Tecsis-tecatl. Revista Interdisciplinaria*, 1, Invierno 2007. Disponible en Internet: <<http://www.eumed.net/tecsistecat1/n0/egr1.htm>>

México: el desequilibrio entre el norte y el sur

La creciente participación de México en los mercados internacionales de bienes y capitales¹, lo han colocado en los primeros sitios dentro de las economías emergentes. No obstante, siguen pendientes asuntos tan importantes como el desequilibrio económico regional. Y es que son considerables los contrastes entre los estados del norte y las entidades ubicadas al sur de la república mexicana, en indicadores como servicios básicos: agua, electricidad y drenaje, también en niveles de ingreso, productividad, inversión y crecimiento económico, entre otros. La concentración de la pobreza, los ínfimos niveles educativos, la desnutrición y las precarias condiciones de vida de buena parte de los habitantes de las regiones atrasadas, constituyen la expresión más elocuente de dichas disparidades.

Para tratar de entender el problema de la pobreza es necesario recordar que una de las características esenciales de México y de América Latina es el fenómeno de la heterogeneidad de su estructura socio económica. De acuerdo con la CEPAL, las economías periféricas poseen una estructura poco diversificada y tecnológicamente desigual, que contrasta con el cuadro observado en los países centrales. En éstos, el aparato productivo es diversificado, tiene una productividad uniforme y mecanismos de creación y difusión tecnológica y de transmisión social de sus resultados, que son inexistentes en la periferia (Bielschowsky, 1998).

La "heterogeneidad estructural", según la expresión impresa en los años sesenta por Aníbal Pinto, la podemos caracterizar por la coexistencia en el espacio de distintos tiempos: mientras hay regiones que producen y consumen como en sociedades industrializadas del siglo XXI, hay otras que viven y trabajan como en épocas prehispanicas.

Una forma de observar las diferencias regionales, estatales y municipales es a través del el Informe de Desarrollo Humano de México 2004. En éste informe se presenta un análisis, destacando las diferencias existentes entre las regiones del país en materia de salud, educación, servicios básicos e ingresos. Las regiones noreste, noroeste y centro tienen niveles superiores a los del resto del país. Un boletín de la ONU, fechado el 25 de octubre del 2004, destacaba las desigualdades entre municipios y destacaba que al interior de cada entidad federativa, se magnificaban. Los 10 municipios y delegaciones que contaban con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más alto a nivel nacional se distribuían de la siguiente forma:

5 en el Distrito Federal (Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Tlalpan);

¹ En la actualidad México es el principal exportador de bienes y servicios de América Latina y también es, junto con Brasil, el que capta la mayor cantidad de inversión extranjera directa.

2 en Nuevo León (San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza)
1 en el Estado de México (Metepéc)
1 en Morelos (Cuernavaca), y
1 en Oaxaca (Santa María del Tule)

La delegación Benito Juárez en el Distrito Federal ocupaba el primer lugar del país, teniendo un IDH comparable al de países como Alemania, España, Italia y Nueva Zelanda.

En tanto, los 10 municipios con los menores niveles de IDH a nivel nacional estaban concentrados de la siguiente manera:

4 en Oaxaca (Coicoyán de las Flores, San Simón Zahuatlán, Santa Lucía Miahuatlán y Santa María la Asunción);
3 en Chiapas (Sitalá, Santiago el Pinar y Aldama);
2 en Veracruz (Tehuipango y Mixtla de Altamirano) y,
1 en Guerrero (Metlatónoc).

Los municipios con el menor IDH se encuentran en la parte sur de México y el municipio con el índice de desarrollo humano más bajo correspondía a Metlatónoc, en el Estado de Guerrero. Su IDH estaba por debajo de los países que integran el África Subsahariana. Los municipios y micro regiones con índices más bajos son los que cuentan con mayor población indígena, así por ejemplo, en Oaxaca el 16 por ciento de la población es indígena, en Chiapas el 11 por ciento, en Veracruz el 10 por ciento, en Yucatán el mismo porcentaje que el anterior Estado, en Puebla y en el Estado de México el 9 por ciento y en Hidalgo y Guerrero el 4 por ciento.

Los territorios en la integración

La palabra integración viene del latín, integratío-ōnis, que según el diccionario de la Real Academia Española significa acción y efecto de integrarse, constituir las partes de un todo, unirse a un grupo para formar parte de él. La integración se manifiesta en los territorios, dentro de un mismo país, o entre países. En el presente trabajo deseamos abordar algunas ideas relacionados con la globalización. La estrategia de desarrollo ancestral, fundada en aprovechar los recursos naturales, ha enfatizado su inclusión mundial a través de las exportaciones, teniendo importantes efectos en el territorio.

Esa táctica convencional está creando una situación muy particular, donde el Estado tiene serios problemas para estar presente en muchas regiones dentro de su territorio siendo incapaz de dispensar una adecuada cobertura en educación, salud, vivienda, derechos humanos, etc. en todos los rincones, mientras que paralelamente salvaguarda emprendimientos productivos

inclinados a la exportación. Nos enfrentamos por lo tanto a un proceso que Gudynes (2005) denomina “desterritorialización”.

La “desterritorialización”, para éste autor, no significa que un país pierda parte del territorio, sino que se refiere a modificaciones en las capacidades del Estado para regular el uso de su territorio. Por un lado, señala, los gobiernos pierden capacidades en imponer justicia, controlar los impactos ambientales o manejar la extracción productiva en vastas zonas del país. Pero por otro lado, ese mismo gobierno aplica medidas y regulaciones que alientan y permiten la extracción y el procesamiento de los recursos orientados a la exportación desde otras zonas. Si bien en esos casos el Estado está actuando con energía, por ejemplo atrayendo y protegiendo la inversión extranjera, de todas maneras hay una “desterritorialización”, ya que esas zonas del país quedan atadas a la economía global.

En este proceso nos encontramos ante dos caras. En primer lugar está la incapacidad estatal para hacer valer el estado de derecho en todo el territorio. Hay zonas, y en especial muchas zonas rurales, donde hoy no se aplica la justicia, los derechos humanos se violan regularmente, y se ejerce la violencia. Además hay déficits en educación, salud y vivienda. Por otro lado tenemos regiones en donde el Estado está presente ejerciendo una cobertura bajo normas e instituciones, en otras zonas está presente sólo en forma parcial, y finalmente hay lugares donde casi no es evidente. Por lo tanto el territorio del país esta fragmentado.

A dicha fragmentación contribuye el flujo de inversión extranjera directa, así por ejemplo, entre 1994 y el 2005, nueve estados pertenecientes al sur del territorio mexicano captaron el 3.62 por ciento de la inversión extranjera total, mientras que el Distrito Federal atrajo el 58.5 por ciento y Nuevo León absorbió el 9.5 por ciento. Los nueve estados de la región sur son: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán ².

Por otro lado, desde mediados de los 80's las exportaciones mexicanas han crecido de manera considerable, y los estados mexicanos han contribuido en esas exportaciones, sin embargo y desafortunadamente, no disponemos de cifras estadísticas que nos permitan dilucidar la contribución de cada estado a las exportaciones totales. No obstante, y como las exportaciones forman parte del PIB, si tenemos la contribución de cada estado al PIB nacional. De nueva cuenta tenemos que los mismos nueve estados, entre 1993 y el 2004, contribuyeron con el 18 por ciento del PIB y el Distrito Federal aportó, en el mismo periodo, el 22.7 por ciento y Nuevo León participó con el 7 por ciento. No nos cabe la menor duda, que conociendo el PIB de los Estados y sus ingresos por concepto de inversión extranjera, podemos señalar, sin temor a

² Los datos se calcularon de Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), <http://www.inegi.gob.mx>.

equivocarnos, que las entidades que generan mayores ingresos a través de las exportaciones son el Distrito Federal y los Estados del Norte, mientras que los estados del sur son los que aportan menores ingresos.

Una mirada desde la globalización

Lo importante en este proceso de fragmentación es que se generan regiones que tienen diferentes vínculos con la globalización económica. Esas zonas pueden describirse como “enclaves” que están estrechamente relacionados a la globalización de varias maneras. Desde allí salen los bienes que se exportan hacia mercados como Estados Unidos, Europa o Asia; pero también son el destino de las inversiones en capital y la transferencia de tecnologías para la explotación de los recursos; finalmente las ganancias que generan esos enclaves también salen del país, de regreso hacia sus propietarios y prestamistas. Se establecen entonces flujos de entrada y salida de esos enclaves.

Alrededor de los enclaves exportadores se han generado conflictos ambientales. En varios sitios existe un contraste marcado entre el emplazamiento exportador y el valor de sus exportaciones, frente a la pobreza de las comunidades locales. Es frecuente que esos grupos locales no reciban beneficios directos de esos emprendimientos, a pesar que deben enfrentar varios de sus efectos negativos.

Un rasgo distintivo de la porción del sureste de nuestro país ha sido el desarrollo de complejos petroleros y petroquímicos que el Estado desarrolló aprovechando los ricos yacimientos de hidrocarburos en Campeche, Tabasco, Chiapas y el sur de Veracruz. La contribución del sureste a través de hidrocarburos y productos petroquímicos ha sido primordial al ingreso nacional, no obstante, el costo para las regiones y comunidades productoras ha sido elevado, debido a que el modelo de explotación petrolera generó enclaves productivos que polarizaron el desarrollo regional de las entidades, pues los beneficios de la riqueza generada por el petróleo en el mejor de los casos favoreció a los centros urbanos y municipios donde se ubicó la infraestructura productiva.

Los proyectos de explotación petrolera y petroquímica en la fase del “boom” petrolero también generaron procesos altamente contaminantes en las zonas costeras, puertos y riveras, lugares donde se instauraron la mayoría de estos complejos petroleros. Esto no solamente provocó la depredación de recursos y el rompimiento del equilibrio ecológico, sino también la disminución de la calidad ambiental para las sociedades locales, además de la vulnerabilidad de éstas frente a eventos desastrosos derivados de la peligrosidad de productos residuales y de los mismos procesos físico-químicos sobre los que opera la industria petrolera y petroquímica.

A pesar de todos estos problemas, el Estado se ha centrado en asegurar el funcionamiento de ese entramado en tanto es esencial para mantener su estructura económica actual. Es además una de las pocas vías que considera tener a mano para lograr algunos recursos que le permitan ensayar políticas para atacar la pobreza y atender las demandas sociales elementales.

En la misma lógica territorial de la actividad petrolera, se ha desarrollado, en el país, otro tipo de enclaves que corresponden al turismo. La mayoría de estos espacios se encuentran en rutas y circuitos articulados y dinamizados por empresas transnacionales y turísticas internacionales; estas últimas han aprovechado mejor el territorio nacional que las propias empresas, comunidades locales y regionales, combinando el turismo de playa, con el de sitios arqueológicos y ciudades coloniales.

Entre estos se encuentran: el triángulo conformado por la ciudad de Oaxaca, Puerto Escondido y Bahías de Huatulco; el triángulo del sol conformado por Acapulco, Ixtapa y Taxco; y la rívera Maya (corredor Cancún-Tulum) y los circuitos arqueológicos de la península de Yucatán (Mundo Maya), finalmente, los atractivos escénicos, paisajísticos y de parques arqueológicos y sitios ecoturísticos de Chiapas como Palenque, Cascadas de Aguazul, Lagunas de Montebello, Cañón del Sumidero, etc. Dichos lugares forman parte de los circuitos turísticos con gran crecimiento provenientes de Estados Unidos, Europa y Japón principalmente (Gasca) .

Los enclaves fuertemente atados a la globalización, y la naturaleza de esas relaciones globales, son una de las fuerzas que actúan en contra de la integración regional, debido a que los Estados compiten entre ellos para implantar esos enclaves.

La estrategia gubernamental para el sureste

Las políticas regionales de inversiones, de infraestructura, de desarrollo urbano y agrícolas centradas hacia distintas zonas del centro y el norte del país contrastan con el esquema polarizado y de exclusión para el sur del país. El resultado ha sido una profunda diferenciación en el nivel de desarrollo regional del país, en el esquema de articulación territorial y en los niveles de bienestar alcanzados por la población.

Las nueve entidades consideradas con anterioridad agrupan las mayores proporciones de población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, escasos servicios, infraestructura, ingresos y escolaridad, así como tasas superiores de mortalidad infantil y desnutrición. Como casos extremos, Oaxaca y Chiapas tienen más del 50% de su población en localidades clasificadas de alta o muy alta marginación, Guerrero registra 45%, Puebla y Veracruz más de 30%,

Yucatán y Campeche entre 20 y 30%, mientras que Quintana Roo y Tabasco entre 10 y 20%. (Rudiño, 2001)

Estas desigualdades pretenden ser resueltas con nuevas propuestas de desarrollo regional como son el proyecto Plan Puebla Panamá (PPP), La Marcha hacia el Sur y el Programa para las 250 Regiones Prioritarias. Estos proyectos buscan resolver el problema del atraso y la marginación secular del sur y sureste del país, también buscan la apertura de nuevos espacios de inversión aprovechando la ventaja innegable de la riqueza que proveen los recursos naturales y escénicos (con que cuentan aún muchas de las microregiones).

El PPP se pretende establecer como un modelo de desarrollo regional inédito al representar un esquema de planeación de largo plazo y de carácter supranacional, toda vez que incluye al conjunto de los países centroamericanos. La base inicial de dicho proyecto se centra en la creación, reactivación o modernización de nuevas infraestructuras para el transporte (carreteras, FFCC, puertos y aeropuertos) que resulta una condición necesaria, pero no suficiente para articular la región y promover la llegada de nuevas empresas, las que buscarán condiciones de articulación hacia el mercado nacional e internacional.

Planes de desarrollo en México

El gobierno federal, los estados y los municipios han creado desde hace tiempo planes regionales de desarrollo; no obstante, la pobreza perdura en algunas regiones del país. Existe un reconocimiento generalizado por parte de políticos, profesionales y académicos sobre la ineficacia histórica en la aplicación del proceso de planeación a nivel global, sectorial y espacial, no obstante la existencia de un arraigo importante a nivel gubernamental de dependencias y documentos de planeación en los tres ámbitos de gobierno.

Los planes no han sido diseñados para que sean los documentos políticos que guían la acción de los gobiernos. Su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo. Se observa en consecuencia, que los planes se elaboran y aprueban sin que exista de por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y sobre todo que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento. Nos encontramos con planes que estando presentes en el discurso político, están ausentes en muchas de las decisiones que orientan el desarrollo.

Contradictoriamente, durante el último decenio se observa una revaloración de ciertas facetas de la planeación, básicamente las relativas a la planeación económica global. En efecto, la determinación de una transformación de la economía nacional y del papel del Estado en el proceso de desarrollo como proyecto político al que se le otorga la mayor prioridad, generó la necesidad de reestructurar el sistema de planeación y crear las condiciones para cumplir los propósitos del proyecto.

Las políticas sobre deuda externa, reducción y control de la inflación, apertura comercial especialmente con los otros países de Norteamérica, control del gasto público, desincorporación de empresas y entidades públicas, desregulación y apoyo a la inversión y concertación para la contención salarial, generación de empleo y elevación de la productividad, son ejemplos de la existencia de procesos de planeación, que por su congruencia con el proyecto político y económico y alto grado de cumplimiento, no tienen antecedentes en la historia contemporánea del país.

En contraste con lo anterior, la planeación sectorial y espacial parecieran no haber sufrido esta transformación con la misma profundidad, ni haber sido beneficiadas con iguales niveles de voluntad política para su aplicación. Un análisis comparativo de la evolución ocurrida en los últimos diez años entre la planificación económica global por un lado, y la relativa a los sectores de la economía y del desarrollo social y la planeación espacial por el otro, haría evidente las diferencias comentadas.

Se podría concluir entonces, que ha sido la política económica, la que ha dominado los procesos del desarrollo nacional y en consecuencia ha concentrado los esfuerzos técnicos y la voluntad política para planear, aplicar y evaluar sus resultados. El carácter nacional y estratégico de este modelo de planeación y su aplicación altamente concentrada en el Poder Ejecutivo Federal, ha generado la presencia de cuando menos tres maneras de planificar el desarrollo en el país: La primera, correspondiente a la planeación económica nacional, caracterizada por su orientación estratégica, un alto nivel de congruencia con el modelo que la sustenta y una importante voluntad política en su cumplimiento. La segunda, correspondiente a la planeación sectorial y espacial nacionales, caracterizada por su dependencia de la planeación económica, menor fuerza política en su aplicación y menor efectividad. La tercera, correspondiente a la planeación estatal y municipal, las que al igual que la anterior, no han rebasado los conceptos y formas tradicionales, estando más cerca del discurso que de la acción política.

En México y en diversas entidades federativas, se han elaborado de manera sistemática los planes y programas de desarrollo, se han creado áreas institucionales responsables de esta función y se han logrado avances sustantivos en los procesos de participación de la sociedad. Sin embargo, existe una apreciación generalizada a nivel público y social sobre la baja efectividad en el cumplimiento de dichos instrumentos. Son tres los factores fundamentales que determinan estos problemas:

a) Valoración política que se otorgue al sistema de planeación.

La planeación del desarrollo es una necesidad en el proceso de gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad, se prevén escenarios, se determinan rumbos y sobre todo se

acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno y se comprometen los recursos para su logro. El grado de importancia asignada a los planes y programas de desarrollo y al proceso de su aplicación y cumplimiento es un asunto político.

Cuando los planes acusan un alto grado de incumplimiento, ya sea porque las decisiones reales no corresponden a lo acordado en ellos o porque simplemente no forman parte de dicho proceso de toma de decisiones, no obstante que en el discurso político se asumen las decisiones como producto de los planes, nos enfrentamos a una planeación que solo cumple con un papel de legitimación ideológica del quehacer público, al poner por delante un discurso coherente basado en documentos concertados que es asumido a nivel social, independientemente de su aplicación real.

b).- Niveles de obligatoriedad de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas y de las consecuencias que derivan de su incumplimiento.

La voluntad política de asumir como guía para la acción pública y social lo acordado en planes y programas de desarrollo, requiere como contraparte la existencia de estructuras, mecanismos y procedimientos que garanticen su cumplimiento, a fin de evitar el carácter voluntarista en su aplicación.

La subjetividad que envuelve las políticas y acciones de desarrollo, permite que se mantenga un cierto nivel de voluntarismo en su aplicación y sobre todo en la medición de los efectos positivos esperados.

c).- Congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social por planificar.

Los problemas que enfrenta el desarrollo es producto de la insuficiente voluntad política para aplicar y evaluar las acciones concertadas en planes y programas, y de la existencia de inconsistencias en el propio sistema de planeación.

En general los planes no representan en su contenido de manera adecuada a los fenómenos y problemas por atender, siendo documentos más bien descriptivos que analíticos; no integran todas las posiciones socio-políticas involucradas, especialmente en los sectores y asuntos con posiciones sociales divergentes; presentan limitaciones en cuanto a los procesos y mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación, dejando lagunas esenciales para que la sociedad y el propio estado puedan conocer de los avances logrados con altos niveles de certeza; en general son documentos rígidos y por ello son rebasados por la realidad social, perdiendo vigencia.

La consecuencia general de estos problemas es el alejamiento de la planeación del proceso de toma de decisiones. Con ello, este proceso reduce su eficacia y congruencia al basarse más en los análisis de coyuntura para decidir que en las previsiones y propuestas del plan o programa respectivo. Por tanto esperamos

que el proyecto Plan Puebla Panamá (PPP), La Marcha hacia el Sur y el Programa para las 250 Regiones Prioritarias cumplan con los tres factores comentados con antelación para que tengan éxito.

Recomendaciones

El desarrollo regional presupone la existencia de un proceso de crecimiento económico y para que se de éste es necesario incluir las siguientes consideraciones:

- 1) Se necesita valorar el papel estratégico del territorio en el desarrollo nacional y regional por parte del Estado. Esto implica la búsqueda de formas alternativas de inserción internacional del país como un todo y en sus diferentes regiones.
- 2) Adopción y aplicación de mecanismos de gestión territorial descentralizada en sus distintas escalas espaciales, nacional, regional, local, etc.
- 3) Fortalecer las capacidades regionales para definir su propio estilo de desarrollo y el uso de instrumentos de política congruentes con tal decisión.
- 4) Atacar las causas del subdesarrollo regional y no sus consecuencias.
- 5) Creciente capacidad regional para apropiarse parte del excedente económico allí generado a fin de reinvertirlo en la propia región, diversificando su base económica y conferir sustentabilidad de largo plazo.
- 6) Inclusión social, que implica la toma en cuenta de los diferentes actores políticos y la mejor repartición del ingreso nacional y regional entre las personas, así como su participación en las decisiones de competencia de la región.
- 6) Un creciente proceso de concientización y movilización social en torno a la protección ambiental y manejo racional y sustentable de los recursos naturales de la región.

Lo anterior requiere la redefinición de un proyecto político incluyente que promueva una amplia participación social en las decisiones, a fin de llevar a cabo las estrategias necesarias en aras de una organización socioterritorial más justa.

REFERENCIAS

Bielschowsky, R. (1998). *Evolución de las ideas de la CEPAL*, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, número extraordinario, octubre.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2006). *Acciones de Gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Informe 2005*, México D.F..

Gasca, J. *Qué le falta y que le sobra al proyecto Puebla- Panamá.*

Gudynas, E. (2005). *Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas*, Revista del Sur, N. 160, abril-junio.

Rudiñó, L. Edith (2001). *Plan Puebla- Panamá, megaproyecto regional*, Reportaje del Financiero, 19 de febrero.

ONU (2004), boletín, N. 04/087, 25 de octubre, *PNUD: Primordial equilibrar los niveles de Desarrollo Humano entre los municipios de México.*

Dirección de correo electrónico.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

<http://www.inegi.gob.mx>.

Gasca, J. *Qué le falta y que le sobra al proyecto Puebla- Panamá.*

<http://www.prd.org.mx/ierd/coyuntura102/jgz.htm>.